JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 15/01/2026
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1870/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MUTUA UNIVERSAL/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: sanidad, salud pública, taxi, facturas, art. 15.3 LTAIBG, R CTBG 280/2025.

R CTBG
Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de julio de 2025 el reclamante solicitó a MUTUA UNIVERSAL, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social n.º 10 / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Se solicita por esta parte todas las facturas, y detalles de los desplazamientos, que conste como mínimo (id_traslado; nº documento compra; fecha; hora de inicio y fin; servicio de ida o vuelta, ida y vuelta con espera; episodio; kilometraje; valor neto; trayectos superiores a 100km con vuelta en vacío; tiempo de espera) de los servicios de gestión y prestación del transporte no sanitario de pacientes en la comunidad de Asturias de la licitación con número de expediente 029-2022-0402 y numero expediente 029-2023-570».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de 14 de agosto de 2025 la Mutua concedió parcialmente el acceso a la información en los términos siguientes:

«Una vez analizada la solicitud de información, esta Mutua considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud realizada por [nombre y apellidos del solicitante], de la siguiente documentación en dos ficheros winzip:

- *Facturas derivadas de los siguientes expedientes de contratación 029-2022-0402 (Anexo I) y 029-2023-570 (Anexo II), sin detalle de los desplazamientos.*

La documentación que se remite es la obrante en dicho expediente, sin embargo, no es posible facilitarle el detalle de las mismas dado que incorporan datos personales de los pacientes (datos identificativos y datos relativos a la salud dado que son personas físicas que se encuentran en una baja médica laboral). De acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 15 sobre Protección de Datos Personales, recoge que en caso de que la información contenga datos relativos a la salud, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. Tras realizar el correspondiente análisis de riesgo, consideramos que no cumple ninguno de los criterios que establece el art. 15.3 para poder entregar el detalle de las facturas. Reelaborar la información incluida en dicho expediente para poder disponer toda la información solicitada que no incluya datos personales de pacientes, nos conduciría al artículo 18 de la mencionada Ley en que las peticiones serán inadmitidas si se requiere una acción previa de reelaboración.

Adicionalmente, con relación a la petición de la siguiente información:

- *ID Traslado*
- *Hora de inicio y fin (sí pedimos hora del servicio: hora en que ha de estar en el centro y hora en que se ha de recoger al paciente para la vuelta).*
- *Servicio de ida o vuelta*
- *Ida y vuelta con espera*
- *Episodio*
- *Trayectos superiores a 100kms*
- *Horas de espera*

R CTBG
Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

[redacted]

[redacted]

Es preciso manifestar que no se dispone, tal como se indica en el Pliego de Prescripciones Técnicas las facturas correspondientes a dichos contratos vendrán junto un listado según:

"Facturación del servicio:

El licitador deberá disponer de un sistema informático que permita la identificación de los pedidos enviados por Mutua Universal a través del número de pedido que Mutua haya generado, así como un número relativo a cada trayecto efectuado en dicho pedido (posición del pedido). Dicha información deberá poderse enviar en formato Excel junto con la factura, que deberá contener la información respeto a cada trayecto, nombre del paciente, DNI, fecha de servicio, hora de servicio, tipo de trayecto, número de pedido, número de trayecto, dirección de origen y destino del trayecto, kilometraje, importes.

Mensualmente el proveedor deberá enviar todos los pedidos solicitados a central con el gasto correspondiente la cual verificará dichos traslados y sus importes. Una vez verificados por Mutua universal dichos traslados podrán facturarse"».

Se adjuntan a la resolución los documentos indicados.

3. Mediante escrito registrado el 31 de agosto de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que está disconforme con la resolución en el sentido siguiente:

«La información que se ha facilitado no puede ser entendida como factura, ya que según la Audiencia Nacional: "las facturas no son idóneas como medio acreditativo de los servicios objeto de facturación cuando se reflejan de un modo vago e indeterminado".

(...)

En el presente caso, toda la información solicitada obra en poder de la mutua, y así lo reconocen, por lo que no se trata de información que deban reelaborar o buscar en una amalgama de documentos dispersos. Simplemente es entregar la documentación que ya poseen, y a lo sumo, anonimizar aquellos datos que

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

consideren y que posteriormente se discutirá si son merecedores de anonimizar o no conforme al RGPD.

A mayor abundamiento, la mutua ya entregó en una ocasión anterior la facturación con los mismos datos que a día de hoy se solicitan, por lo que iría en contra de la doctrina de actos propios».

4. Con fecha 1 de septiembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 12 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Mutua en el que, además de reiterarse los términos de la resolución, se señala lo siguiente:

   «En segundo lugar, procede señalar que Mutua Universal no puede comunicar datos personales al reclamante según lo que establece la normativa vigente, concretamente de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 15 sobre Protección de Datos Personales, recoge que en caso que la información contenga datos relativos a la salud, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

   Dichos expedientes contienen centenares de pacientes y miles de trayectos, tras realizar el correspondiente análisis de riesgo, consideramos que no cumple ninguno de los criterios que establece el art. 15.3 para poder entregar el detalle de las facturas.

   En tercer lugar, con relación a determinada información que solicita el reclamante, que se ha expuesto en el apartado anterior, e independientemente de lo que se pudiese determinar en materia de protección de datos personales, Mutua Universal no dispone de esa información ya que no son parte de los pliegos de la licitación.

   En última instancia, la solicitud de información estaría incursa en una de las causas previstas para su inadmisión, en virtud del artículo 18.3 de la Ley 19/2013, por cuanto para su divulgación sería necesaria una acción previa de reelaboración de la información».

5. El 13 de noviembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 14 de noviembre de 2025 en el que señala:

R CTBG Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

«En la respuesta de Mutua Universal, se ha denegado parcialmente el acceso a los detalles operativos completos, argumentando que no tienen acceso a estos detalles conforme a lo estipulado en los contratos. Sin embargo, Mutua Universal ha presentado un pantallazo que indica que los detalles operativos están en su sistema, lo que contradice su argumentación de que no pueden entregarlos. Este pantallazo demuestra que los datos solicitados sí están disponibles en su sistema, lo que hace que su negativa carezca de fundamento.

Además, en solicitudes previas, Mutua Universal entregó exactamente los mismos detalles operativos completos, como se muestra en los albaranes proporcionados a CSIF y otros documentos previos. Esto confirma que la información solicitada está accesible y debe ser entregada.

Adjunto a esta reclamación, como prueba de lo anterior, las respuestas previas de Mutua Universal, donde se entregaron albaranes con detalles operativos completos, lo que confirma que la información solicitada sí está disponible en sus registros y debe ser entregada conforme al derecho de acceso a la información pública.

(...)

En varias resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), se ha reconocido que la fiscalización de los servicios contratados con fondos públicos incluye el derecho a obtener detalles operativos completos de los servicios prestados, tales como horarios de inicio y fin, kilometraje, trayectos realizados y tiempos de espera. Estos detalles son esenciales para verificar que los fondos públicos se han utilizado conforme a lo pactado en el contrato, asegurando la transparencia en la ejecución del servicio.

El simple acceso al monto total abonado no permite realizar un control adecuado sobre la prestación del servicio, ya que no se puede determinar si la cantidad facturada se corresponde con los servicios efectivamente prestados. El acceso a los detalles operativos completos es necesario para verificar que los fondos públicos se han utilizado correctamente y en concordancia con lo acordado, lo que es vital para la fiscalización efectiva.

(...)

5. Protección de Datos Personales

Mutua Universal ha alegado que los detalles operativos solicitados contienen datos personales de los pacientes. Sin embargo, quiero puntualizar que no se solicitan

R CTBG
Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

datos identificativos personales como nombres, apellidos o domicilios, sino exclusivamente detalles operativos de los traslados, tales como horarios, kilómetros recorridos, trayectos realizados, tiempos de espera. Estos datos no están sujetos a la misma protección que los datos personales sensibles, y, de hecho, pueden ser anonimizados para cumplir con la normativa de protección de datos.

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) permite que se entreguen datos operativos anonimizados sin que se vulneren los derechos de privacidad de los pacientes. De este modo, la protección de datos no debe ser un obstáculo para el acceso a la información solicitada

6. Facturas Sin Detalles No Son Válidas para Efectos Fiscales

(...)

Pruebas Adjuntas

1. Anexo 1: Justificante de registro - Mutua Universal.pdf – Justificante de registro de la solicitud.

2. Anexo 2: RADIO TAXI [redacted]-ALBARANES ENERO 2024.pdf – Albaranes con detalles operativos de los traslados realizados».

Adjunta solicitud de 15/3/2024 del tenor siguiente:

«Se solicita por esta parte factura, detalles de los desplazamientos, matrícula del taxi o número de licencia y concejo, recorridos (origen y destino (localidad)), hora de inicio, hora de fin, tiempo de espera y kilómetros, de enero y febrero 2023 de los servicios de gestión y prestación del transporte no sanitario de pacientes en la Comunidad Autónoma de Asturias, de la licitación con número de expediente 029-2022-0402».

Asimismo, anexa un archivo Excel con los siguientes datos correspondientes a trayectos realizados durante el mes de enero de 2024: *Nombre_comercial, Id_traslado, Nombre_paciente, Documento_compra, Posición_trayecto, Fecha_real, Hora_servicio, Ida_o_Vuelta, Calle_origen, Numero_origen, Cod_Postal_origen, Poblacion_origen, Calle_destina, Numero_destino, Cod_Postal_destino, Población_destino, Episodio, Kilometraje, Valor_Neto, Solo_para_trayectos_superiores_a_100km_con_vuelta_en_vacio_Importe_vuelta_en_vacio, Importe_de_espera*

R CTBG Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a *las facturas, y detalles de los desplazamientos* sobre los servicios de gestión y prestación del transporte no sanitario de pacientes en la comunidad de Asturias prestados en el contexto de las licitaciones de referencia 029-2022-0402 y 029-2023-570.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

La Mutua concede parcialmente el acceso, entregando copia de las facturas sin incluir el detalle de los desplazamientos, invocando para ello la aplicación de lo previsto en el artículo 15.3 LTAIBG, relativo a la protección de los datos personales que, sin ser datos especialmente protegidos, tampoco son datos meramente identificativos. Asimismo, indica que no dispone de determinados datos de cada trayecto (*ID Traslado, Hora de inicio y fin, Servicio de ida o vuelta, Ida y vuelta con espera, Episodio, Trayectos superiores a 100kms* y *Horas de espera*), por no estar previstos en el contrato.

4. En primer lugar es preciso recordar que este Consejo ya se ha pronunciado anteriormente sobre el acceso a la información de facturas y detalles de los desplazamientos de transporte no sanitario de pacientes contratados por las Administraciones Públicas, resolución cuyos fundamentos son plenamente trasladables al presente caso, teniendo en cuenta que la información solicitada se refería, igualmente, al ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y, en concreto, a la licitación 029-2022-0402, que es una de las licitaciones objeto de este procedimiento. En efecto, en la resolución R CTBG 280/2025, de 11 de marzo, consta que, al igual que en este caso, la Mutua requerida trasladó «*las facturas solicitadas, a excepción del detalle de los desplazamientos con los recorridos (origen y destino, localidad) y demás datos asociados, dado que incorporan datos personales de los pacientes (datos identificativos y datos relativos a la salud dado que son personas físicas que se encuentran en una baja médica laboral)»,* desestimándose la reclamación interpuesta con base en lo siguiente:

   «5. Centrado el objeto de la reclamación en los términos expuestos, en lo que atañe, en primer lugar, a la distancia de cada servicio y su incidencia sobre el derecho de protección de datos de carácter personal de los potenciales pacientes que utilizan este específico servicio de transporte en la Comunidad Autónoma de referencia, no puede desconocerse que este Consejo ya ha manifestado que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, dado que la información solicitada puede revelar la identidad de los usuarios del servicio.

   En efecto, en el fundamento jurídico 6 de la resolución R CTBG 1139/2024, se argumentó para desestimar el acceso al punto de recogida y al punto de destino, en el siguiente sentido,

   "En efecto, en un territorio limitado, en poblaciones con escasos habitantes la información sobre el punto de recogida y de destino, por sí sola o combinada con otras puede permitir identificar a los pacientes, por lo que se configura como un "dato personal". A estos efectos, valga recordar que, según dispone el artículo 4.1

R CTBG
Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos, se entiende por datos personales «toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

A mayor abundamiento, cabe traer a colación que, en este caso concreto, en el que el motivo por el que una persona utiliza el servicio de transporte está relacionado con su estado de salud (traslado para realización de pruebas diagnósticas, consultas, etc), al conocer la identidad de los potenciales usuarios de los servicios se revela un dato cuyo tratamiento está expresamente prohibido por el artículo 9.1 del RGPD al incluirse la salud entre las categorías especiales de datos. De este modo, para atender a los fines de la LTAIBG basta con facilitar los kilómetros recorridos y lo abonado, pues ésta es la información más relevante para conocer "cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones» en el sentido recogido en su preámbulo."

Esta doctrina puede aplicarse al supuesto ahora examinado sin necesidad de llevar a cabo complejas operaciones hermenéuticas, teniendo en cuenta, además, que la entidad requerida ha trasladado al solicitante copia de las facturas mensuales (en las que figura el importe de lo abonado desagregado entre importe neto, IVA e importe total por mes) que es, desde la perspectiva del derecho de acceso, la información relevante para que la ciudadanía conozca cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones».

A la anterior conclusión no obsta el hecho de que el reclamante disponga de una tabla de datos (incluidos datos personales de los pacientes trasladados) correspondiente a trayectos realizados durante el mes de enero de 2024; pues, no solo en este caso la solicitud se refiere a un periodo temporal distinto (*enero y febrero 2023*), sino que la circunstancia de que haya obtenido información similar por otras vías, como él mismo expresa en el trámite de audiencia, no constituye un precedente vinculante a los efectos de inaplicar la doctrina jurídica de este Consejo que se acaba de exponer.

Por todo lo anterior, procede desestimar la reclamación interpuesta.

R CTBG
Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

[redacted]

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada frente a MUTUA UNIVERSAL, MUTUA COLABORADORA n.º 10 /MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG Número: 2026-0032 Fecha: 15/01/2026

[redacted]

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta